

**PENGARUH PERTUMBUHAN EKONOMI, PENDAPATAN ASLI DAERAH,  
DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN  
BELANJA MODAL  
(Studi Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota Se Provinsi Jawa Tengah Tahun  
Anggaran 2007-2008)**



**SKRIPSI**

Diajukan Guna Memenuhi Tugas dan Syarat-Syarat Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana Ekonomi Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi  
Universitas Muhammadiyah Surakarta

Disusun Oleh :  
**MOHAMMAD DZIKRON**  
**B 200 060 034**

**FAKULTAS EKONOMI  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA  
2010**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Menurut Undang-Undang (UU) No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat (5), Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, terkait menurut asas ekonomi sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999, memisahkan dengan tegas antara fungsi Pemerintahan Daerah (Eksekutif) dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif). Berdasarkan perbedaan fungsi tersebut, menunjukkan bahwa antara legislatif dan eksekutif terjadi hubungan keagenan (Halim, 2001; Halim dan Abdullah, 2006 dalam Darwanto dan Yustikasari, 2007). Pada pemerintahan, peraturan perundang-undangan secara implisit merupakan bentuk kontrak antara eksekutif, legislatif, dan publik. Undang-undang ini menjadi dasar hukum dalam pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia.

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah yang

pada dasarnya menurut Mardiasmo (2002 : 25) mengandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu :

1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
2. Menciptakan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah.
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan

Dalam UU No.32 Tahun 2004 pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Sementara itu yang dimaksudkan dengan Pemerintah Daerah adalah hanya Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya. Dan yang penting dari itu adalah kedudukan diantara kedua lembaga tersebut bersifat sejajar dan menjadi mitra. Implikasi positif dari berlakunya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah yang berkaitan dengan kedudukan, fungsi dan hak-hak DPRD, diharapkan DPRD yang selanjutnya disebut juga dewan akan lebih aktif di dalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat, yang kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah (Bupati dan Walikota). Dampak lain yang kemudian muncul dalam rangka otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah untuk menciptakan *good governance* sebagai prasyarat penyelenggaraan pemerintah dengan mengedepankan akuntabilitas dan transparansi (Coryanata, 2007).

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran. Proses penyusunan anggaran dalam UU 32/2004 melibatkan dua pihak: eksekutif dan legislatif, masing-masing melalui sebuah tim atau panitia anggaran. Eksekutif sebagai pelaksana operasionalisasi daerah berkewajiban membuat *draft*/rancangan APBD, yang hanya bisa diimplementasikan kalau sudah disahkan oleh DPRD dalam proses ratifikasi anggaran. Lingkup anggaran menjadi relevan dan penting di lingkungan pemerintah daerah, karena hal ini terkait dengan dampak anggaran terhadap kinerja pemerintah, sehubungan dengan fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selanjutnya, DPRD akan mengawasi kinerja pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang menjelaskan fenomena yang terjadi apabila atasan mendelegasikan wewenangnya kepada bawahan untuk melakukan suatu tugas atau otoritas untuk membuat keputusan (Anthony dan Govindarajan, 1998 dalam Latuheru, 2005). Pemerintah dalam hal ini adalah agen dan DPRD sebagai prinsipal. Penilaian kinerja DPRD terhadap lembaga/orang yang berorientasi profit saja melainkan juga perlu dilakukan pada lembaga/orang non komersial. Hal ini dimaksudkan agar dapat diketahui sejauh mana pemerintah menjalankan tugasnya dalam roda pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dalam menyampaikan anggaran. Pengetahuan anggaran berpengaruh secara signifikan terhadap pengawasan keuangan

daerah yang dilakukan oleh Dewan, hubungan antara kualitas anggota Dewan dengan kinerjanya, serta kualitas Dewan yang diukur dengan pendidikan, pengetahuan, pengalaman, dan keahlian berpengaruh terhadap kinerja Dewan (Werimor, Ghozali dan Nazir, 2007). Tolok ukur kinerja merupakan ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit kerja yang ditetapkan dalam bentuk standar pelayanan oleh masing-masing daerah.

Anggaran sektor publik pemerintah daerah dalam APBD sebenarnya merupakan output pengalokasian sumberdaya. Adapun pengalokasian sumberdaya merupakan permasalahan dasar dalam penganggaran sektor publik (Key, 1940 dan Fozzard, 2001 dalam Darwanto dan Yustikasari, 2007). Keterbatasan sumberdaya sebagai pangkal masalah utama dalam pengalokasian anggaran sektor publik dapat diatasi dengan pendekatan ilmu ekonomi melalui berbagai teori tentang teknik dan prinsip seperti yang dikenal dalam *public expenditure management* (Fozzard, 2001). Tuntutan untuk mengubah struktur belanja menjadi semakin kuat, khususnya pada daerah-daerah yang mengalami kapasitas fiskal rendah (Halim, 2001 dalam Darwanto dan Yustikasari, 2007). Pemerintah daerah mengalokasikan dana dalam bentuk anggaran belanja modal dalam APBD untuk menambah aset tetap.

Menurut Halim (2004:73) dalam Abdullah dan Halim (2006), belanja modal merupakan belanja yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah serta akan menimbulkan konsekuensi menambah belanja yang bersifat rutin. Alokasi belanja modal didasarkan pada kebutuhan daerah akan sarana dan prasarana, baik untuk

kelancaran pelaksanaan tugas pemerintahan maupun untuk fasilitas publik.. Saragih (2003) dalam Darwanto dan Yustikasari (2007), menyatakan bahwa pemanfaatan belanja hendaknya dialokasikan untuk hal-hal produktif, misal untuk melakukan aktivitas pembangunan. Sejalan dengan pendapat tersebut, Stine (1994) dalam Darwanto dan Yustikasari (2007) juga menyatakan bahwa penerimaan pemerintah hendaknya lebih banyak untuk program-program layanan publik. Kedua pendapat ini menyiratkan pentingnya mengalokasikan belanja untuk berbagai kepentingan publik.

Aspek lain yang dapat mempengaruhi dalam kaitanya terhadap pengalokasian anggaran belanja modal sektor publik antara lain menurut Haryanto dan Hari Adi (2007) adalah tingkat pertumbuhan ekonomi. Tingkat pertumbuhan ekonomi menjadi salah satu tujuan penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Pertumbuhan ekonomi sering diukur dengan menggunakan pertumbuhan produk domestik bruto (PDB/PDRB). Dalam kaitannya terhadap upaya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah akan tidak memberikan arti apabila tidak diikuti dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Upaya peningkatkan pendapatan asli harus diikuti dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah yaitu dengan memberikan peluang bagi daerah untuk menggali potensi lokal dan meningkatkan kinerja keuangannya dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar dari pemerintah dalam bentuk pemberian dana perimbangan

yaitu Dana Alokasi Umum. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan. Dalam jangka panjang transfer DAU berpengaruh terhadap belanja modal dan pengurangan jumlah transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal.

Dalam uraian sebelumnya terdapat suatu kaitan antara ketersediaan infrastruktur yang baik dalam menciptakan efisiensi dan efektivitas diberbagai sektor, produktivitas masyarakat yang diharapkan menjadi semakin tinggi dan pada gilirannya terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi (Haryanto dan Hari Adi, 2007). Semakin tinggi tingkat investasi modal (fasilitas pendukung) diharapkan mampu meningkatkan kualitas layanan publik dan pada gilirannya mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin dari adanya peningkatan Pedapatan Asli Daerah (Mardiasmo, 2002 dalam Hari Adi, 2006). Peningkatan kinerja keuangan dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah dan adanya kebutuhan pendanaan daerah yang cukup besar dari pemerintah dalam bentuk pemberian dana perimbangan yaitu Dana Alokasi Umum, bahwasannya dalam jangka panjang transfer DAU berpengaruh terhadap belanja modal dan pengurangan jumlah transfer dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal (Haryanto dan Hari Adi, 2007). Peningkatan kinerja, khususnya dalam penyusunan APBD diawali dengan membuat kesepakatan antara eksekutif (Pemerintah Daerah) dan legislatif (DPRD). DPRD akan mengawasi kinerja

pemerintah melalui anggaran. Bentuk pengawasan ini sesuai dengan *agency theory* yang mana pemerintah daerah sebagai agen dan DPRD sebagai prinsipal.

Prio Hari Adi (2006) dalam penelitian tentang hubungan antara Pertumbuhan Ekonomi Daerah, Belanja Pembangunan dan Pendapatan Asli Daerah (Studi pada Kabupaten dan Kota se Jawa-Bali). Hasilnya menunjukkan bahwa baik pertumbuhan ekonomi regional maupun pendapatan asli daerah saling mempengaruhi, juga ditemukan bahwa keputusan pemerintah dalam pengalokasian pengeluaran modal untuk pertumbuhan ekonomi yang didukung infrastruktur akan meningkatkan pendapatan asli daerah.

Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007) melakukan penelitian tentang pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal pada Pemerintah Daerah se Jawa-Bali baik Kabupaten dan Kota dari tahun 2004–2005. Hasilnya menunjukkan bahwa PAD dan DAU mempunyai efek terhadap pengeluaran modal, sedangkan pertumbuhan ekonomi tidak punya mempengaruhi terhadap pengeluaran modal.

Dengan memperhatikan penelitian Prio Hari Adi (2006) serta Darwanto dan Yulia Yustikasari (2007), penulis tertarik melakukan penelitian tentang Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum terhadap pengalokasian Anggaran Belanja Modal. Akan tetapi



penelitian ini hanya dilakukan pada APBD dan PDRB Kabupaten dan Kota se Provinsi Jawa Tengah untuk Tahun Anggaran 2007-2008.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul: **"PENGARUH PERTUMBUHAN EKONOMI, PENDAPATAN ASLI DAERAH, DAN DANA ALOKASI UMUM TERHADAP PENGALOKASIAN ANGGARAN BELANJA MODAL (Studi Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota Se Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2007-2008)"**.

#### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah pertumbuhan ekonomi berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?
2. Apakah pendapatan asli daerah (PAD) berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?
3. Apakah dana alokasi umum (DAU) berpengaruh terhadap pengalokasian anggaran belanja modal?

#### **C. Pembatasan Masalah**

Pembatasan Masalah dalam penelitian ini adalah lebih terfokus pada pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal di Pemerintah

Kabupaten dan Kota se Provinsi Jawa Tengah berdasarkan Laporan Realisasi APBD untuk Tahun Anggaran 2007-2008 dan data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Harga Konstan yang diperoleh dari Jawa Tengah Dalam Angka Tahun 2009 terbitan Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi Jawa Tengah.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan masalah yang dihadapi, maka tujuan dalam penelitian adalah untuk memberikan bukti empiris yang dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Untuk menguji pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap pengalokasian anggaran belanja modal
2. Untuk menguji pengaruh pendapatan asli daerah (PAD) terhadap pengalokasian anggaran belanja modal
3. Untuk menguji pengaruh dana alokasi umum (DAU) terhadap pengalokasian anggaran belanja modal

#### **E. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian yang dilakukan diharapkan akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Kabupaten dan Kota se Provinsi Jawa Tengah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam upaya mewujudkan penciptaan kemandirian daerah dan peningkatan mutu pelayanan publik dari variabel-variabel penelitian ini.

2. Bagi DPRD yang merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan fungsi legislasi DPRD dalam anggaran dan pengawasan bagi masyarakat.
3. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan tentang anggaran sektor publik Pemerintah Kabupaten dan Kota dalam APBD terutama anggaran belanja modal, bagaimana pengalokasiannya jika dipengaruhi variabel-variabel penelitian di atas dan mengetahui dampak tersebut terhadap mutu pelayanan publik dalam penciptaan kemandirian pemerintah.

#### **F. Sistematika Pembahasan**

Dalam penulisan ini, penulis mengacu pada prinsip dasar metode penulisan ilmiah. Adapun sistematika dalam penelitian ini adalah:

##### **BAB I. PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang latar belakang penelitian, perumusan masalah tujuan penelitian, pembatasan masalah, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan.

##### **BAB II. TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini menjelaskan mengenai tinjauan pustaka yaitu mengenai teori dan penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan penelitian ini. Bab ini berisi tentang penyelenggaraan pemerintahan dalam otonomi daerah, anggaran daerah, pengalokasian anggaran belanja

modal, pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, hubungan pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dan dana alokasi umum terhadap pengalokasian anggaran belanja modal, tinjauan penelitian sebelumnya, serta kerangka pemikiran dan perumusan hipotesis.

### **BAB III. METODE PENELITIAN**

Bab ini menguraikan metode penelitian yang digunakan. Membahas ruang lingkup penelitian, populasi, sample dan teknik pengambilan sampel, jenis data dan sumber data, metode pengumpulan data, definisi operasional variabel dan metode analisis data

### **BAB IV. ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini menguraikan hasil dari pengujian statistik yang digunakan dan selanjutnya dilakukan pembahasan dari hasil penelitian ini.

### **BAB V. PENUTUP**

Bab ini berisikan tentang simpulan-simpulan yang diperoleh dari hasil penelitian keterbatasan penelitian, dan saran-saran yang perlu untuk diajukan penulis sebagai bahan pertimbangan untuk penelitian selanjutnya.